LA FORMACION PARA EL TRABAJO EN

AMERICA LATINA:

PASADO, PRESENTE Y FUTURO

María Antonia Gallart

CENEP
(Centro de Estudios de Población)

Agosto 2000

Introducción

La articulación entre la educación y el trabajo es central en las vidas de la inmensa mayoría de la población. Las trayectorias educativas y ocupacionales se entrelazan tejiendo la biografía de las personas, y en ella la calidad y cantidad de educación recibida tiene un peso innegable en la posibilidad de insertarse laboralmente en empleos no marginales y de poder progresar a lo largo del ciclo vital. A la inversa, las posibilidades de movilidad laboral son un incentivo para continuar en la educación y para elegir entre diversos trayectos educativos. En el sistema productivo, el nivel de calificación de los trabajadores en general, y en particular su nivel de instrucción, es un componente necesario, aunque no suficiente, para una mayor productividad y competitividad de la economía. Sin embargo, aunque esta íntima interrelación entre la educación y el trabajo es aceptada unánimemente en la literatura, la organización social y en particular el Estado reconocen ámbitos diferenciados, y a menudo escasamente coordinados, a las políticas educativas y de empleo.

El objetivo de este paper es analizar en sus grandes líneas[1] cómo se dio de hecho esta articulación en la Región latinoamericana hasta ahora, tanto en lo organizacional como en sus efectos en la vida de estudiantes y trabajadores, plantear los desafíos de la globalización y el cambio tecnológico a esa realidad, las perspectivas futuras y nuestra capacidad de acción sobre ellas. Se centrará en la formación para el trabajo en el sistema educativo y de capacitación, sin entrar en la formación universitaria que tiene características específicas que merecen una consideración particular.

La situación actual y su historia[2]

América Latina desarrolló un modelo propio de formación para el trabajo en los últimos cincuenta años, el cual es diferente del existente en otras regiones ya que, aunque en parte fue importado de Europa (tanto en la educación formal como en la formación profesional), adquirió formas particulares que se institucionalizaron. El "modo latinoamericano" de formación para el trabajo consistió en una educación básica en escuelas del sistema formal, con vocación de universalidad -aunque esta última se dio tardíamente en muchos países-, seguida por una educación secundaria con una rama técnica orientada al trabajo en ocupaciones de nivel medio con especialidades definidas (mecánica, electricidad, construcción, química, etc.). Por afuera del sistema educativo formal, se produjo un desarrollo importante de la formación profesional[3] dirigida a tareas manuales calificadas, principalmente en el sector industrial, para aquéllos que no seguían en la educación técnica o en la universidad. La formación profesional estaba a cargo de fuertes y autónomas Instituciones de Formación Profesional (IFP), con presupuesto propio, generalmente solventado por impuestos a las nóminas salariales. La educación

[1] Se presenta una visión general de la realidad latinoamericana; por la extensión del paper no se entrará en las variaciones existentes en cada país con respecto a estas tendencias generales, las que pueden ser discutidas en el seminario. No se analiza la realidad del Caribe anglófono pues su estructura educativa y de formación profesional es claramente diferenciada del resto de la Región.

[2] Este apartado está basado en María Antonia Gallart, "Tendencias y desafíos de la formación profesional en América Latina." Documento preparado para OEA, publicado en **La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo.** Washington: No.129-131, 1998. Pags. 269-326.

[3] La formación profesional consiste en cursos de variada duración dirigidos a la capacitación en tareas calificadas, basados en el análisis ocupacional y en las series metódicas; tienen por lo tanto su propia pedagogía y no están encadenados al sistema educativo.

formal dependía de los Ministerios de Educación. Este modelo se extendió por toda la Región, aunque la importancia relativa de sus elementos constitutivos variaba de un país a otro (Gallart, 1998).

Ambos sistemas crecieron y se desarrollaron en el tiempo transcurrido desde la creación de las primeras instituciones de formación profesional y de la difusión de la educación técnica[4] a lo largo de la Región, siguiendo la implantación de los modelos productivos de sustitución de importaciones. En 1993, último año en el que existen datos de matrícula de la FP, había alrededor de cinco millones de matriculados en IFP, más de la mitad de ellos en Brasil. Respecto de la educación formal, en los noventa, la primaria en casi todos los países estaba muy cerca o había llegado a la escolarización universal del grupo de edad; en la secundaria, si bien las tasas brutas de matrícula eran muy variables entre países, en un amplio grupo de ellos superaban el 50 por ciento, y en los del Cono Sur cubrían más del 70 por ciento. Se produjo por lo tanto una amplia extensión de la matrícula en educación básica y media, pero con los fenómenos concomitantes de repetición, deserción y, en muchos casos, baja calidad en la adquisición de conocimientos.

El cuestionamiento interno y externo a la educación técnica secundaria (Middleton, 1993), por sus costos, especialización temprana y dificultad de adecuarse a los cambios tecnológicos, fue apoyado por los organismos multilaterales de crédito. En general, las reformas educativas aplicadas en las últimas décadas del siglo XX tendieron a eliminar, o al menos a reducir, y desdibujar a la educación técnica, en una educación básica prolongada y una educación secundaria polivalente. En algunos casos, se busca que la educación vocacional post básica sea terminal.

Por el lado de la formación profesional, las nuevas tendencias de la teoría económica sobre el empleo y el ajuste estructural del Estado cuestionaron el rol de éste en la mencionada formación. Además, los impuestos que aseguraban la financiación propia de las instituciones de formación profesional fueron suprimidos en muchos casos, por lo que la misma existencia de dichas instituciones fue amenazada. Con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, se propuso y se inició el paso de una formación profesional de "oferta" definida por los programas de las IFP, a otra de "demanda", con un rol central para las empresas productivas, privilegiando la subcontratación a entidades privadas de la ejecución de los programas de formación.

Sin embargo, si se pasa de la lectura de los planes gubernamentales y los programas instrumentados a la realidad de escuelas y centros, se puede observar a fin de siglo una fuerte resistencia de las instituciones a los cambios, tanto en escuelas técnicas como en las IFP, y la subsistencia de formas organizacionales que se suponían en vías de extinción. Por otro lado se registra una tendencia a introducir en las escuelas secundarias, sobre todo en aquellas no claramente propedéuticas, programas orientados al trabajo.

Esta realidad es el resultado de la historia organizacional, pero muestra características que difícilmente puedan contribuir positivamente a la articulación de las políticas educativas y de formación en la vida de los jóvenes en particular y de los trabajadores en general. Una primera característica es el relativo aislamiento y la superposición entre ambas organizaciones (ET y FP) que suelen depender de distintos organismos

---

[4] La educación técnica tuvo como antecedente las escuelas de artes y oficios creadas a principios del siglo XX, pero el modelo de escuela secundaria técnica se extiende en la Región a partir de la década de 1960, contemporáneamente a la difusión de la FP.

(Ministerios de Educación y de Trabajo). Cada una tiende a crecer y desarrollarse a partir de su propia clientela sin transmitir o capitalizar sus experiencias; tal es así que las IFP más importantes han creado escuelas técnicas secundarias de diferentes especialidades, e incluso desarrollan cursos técnicos post-secundarios. Las escuelas técnicas, asimismo, suelen participar como ejecutoras en licitaciones de cursos de formación profesional no formal dirigidos a poblaciones específicas (por ejemplo, el Proyecto Joven). Otra característica negativa es la tendencia a tener escasa interacción con el mundo del trabajo, pues su financiación es asegurada por el Estado y en general no tienen incorporados mecanismos de evaluación externa. Obviamente, aquellas IFP en las que los empresarios tienen un rol protagónico, como el SENAI y el SENAC, están más cerca del sistema productivo. Finalmente, la excesiva especialización de carreras técnicas y cursos de formación, en muchos casos definidos desde la oferta institucional, y la lentitud en adaptarse a las nuevas tecnologías hacen que tiendan a distanciarse de la realidad de las inserciones laborales de sus egresados.

Los cambios en el mundo del trabajo

En la segunda mitad del siglo XX se extiende en la Región un modelo productivo llamado de sustitución de importaciones, en el que se basó la industria instalada en los principales países latinoamericanos. El fomento del consumo interno de productos manufacturados cubiertos por aranceles a la importación, la producción en serie en la industria textil y metalúrgica, el desarrollo de empresas estatales y de servicios públicos, contribuyeron a la existencia de una fuerza de trabajo con determinado tipo de calificaciones, las necesarias para una producción fordista y para el desarrollo de los servicios y el comercio. Paralelamente, también en los países que lideraron este proceso, crecieron las posibilidades de empleo permanente en esos puestos relativamente privilegiados de la industria en expansión, y se desarrolló el sindicalismo y un incipiente estado de bienestar (Raczynski, 1999). La respuesta a las necesidades de ese desarrollo es la que fundamentó la creación de las instituciones educativas presentadas anteriormente: una formación técnico-vocacional relativamente específica para cuadros medios y operarios, y una alfabetización básica lo más extendida posible.

Conviene detenerse en dos procesos particulares que ocurren en ese período, la segunda mitad del siglo XX: la transformación demográfica que convierte a América Latina en un continente predominantemente urbano y el desarrollo de una industria manufacturera, en particular automotriz. Esta se organizó para armar y producir vehículos en la Región, y actuó a manera de paradigma de la industrialización. Se establecieron así, en zonas privilegiadas, complejos de industrias complementarias, desde el acero hasta las autopartes. Una primera característica de esta industrialización es la diferenciación entre países y regiones, pues tendió a insertarse en zonas urbanas con desarrollo anterior cerca de los mercados potenciales. La segunda es el predominio de la industria metalmecánica en la definición de las calificaciones. El perfil de los trabajadores correspondía a un proceso productivo que permitía una clara división y compartimentalización del trabajo, una estructura jerárquica en las empresas, la producción en cadena, y la homogeneización del producto. Con todas las limitaciones de su implantación local, se asemejaba al modelo “fordista”.

Se consolida así, al iniciarse la “década perdida” de los ochenta, una población activa en la que el sector industrial y el empleo público tenían una participación relevante, y el

sector informal[5] incorporaba a los trabajadores que no eran absorbidos por el sector moderno. Del lado de la educación, la expansión de la matrícula en la educación básica y el modelo de educación técnica/formación profesional intentaba adecuarse a esa realidad. Del lado productivo, la heterogeneidad entre países y regiones, y entre empleo formal e informal señalaban los límites de ese modelo.

La crisis de la deuda externa, la alta inflación en algunos países y el estancamiento en la mayoría de ellos pusieron en cuestión la viabilidad del desarrollo propuesto. El ajuste estructural modificó las tendencias del empleo en el sector público y redujo la financiación de los servicios prestados por el Estado, llevando en muchos casos a la privatización de estos últimos, todo lo cual condujo a la limitación del empleo público. La liberalización del comercio en un contexto de globalización hizo que se internacionalizara la producción -tanto en cuanto a los mercados como en la participación de varios países en un mismo proceso productivo- y se incrementara la competencia entre empresas y países. Se reestructura entonces el sector productivo y cambian los paradigmas.

La década final del siglo registra una presencia importante de una nueva organización del trabajo, donde "se enfatiza la producción flexible y formas más horizontales de organización, la cual se basa en células productivas, responsables por los estándares de producción y calidad; para ello los trabajadores tienen que poseer múltiples competencias. Asimismo, las redes de empresas de diferente tamaño permiten una mayor competitividad, y la variación de los productos responde a una demanda diferenciada proveniente de un mercado global. Estos cambios afectaron la estructura de la fuerza de trabajo, la jerarquía y la naturaleza de las calificaciones y la gestión de los recursos humanos, tanto a nivel de las empresas como de los países" (Gallart, 1999, p.117).

Acompaña a este cambio una nueva concepción de la relación entre lo público y lo privado, donde se pasa de un Estado que interviene y ejecuta en el conjunto de la economía, a un Estado regulador que se reserva algunos servicios públicos como la educación, la salud y la justicia, e inclusive en algunos de éstos actúa como decisor pero no como ejecutor. Cambia también el paradigma productivo, no sólo de la industria sino también de los servicios. La modernización tecnológica, especialmente la introducción de la microelectrónica y el incremento de las comunicaciones, modifica los procesos y permite integrar actividades realizadas en diversos lugares, achicando tiempos y espacios y reduciendo el tamaño de las unidades productivas. La consecuencia para los trabajadores es una mayor necesidad de polifuncionalidad y la exigencia de gestionar procesos aún en niveles ocupacionales relativamente bajos. Los métodos "toyotistas"[6] en general, y la calidad total en particular, exigen evaluar los resultados y tomar decisiones, en tiempo real y en condiciones de relativa incertidumbre, en niveles organizacionales que anteriormente sólo implicaban ejecución repetitiva (Gitahy, 1994; Novick y Gallart, 1997). El rol crucial de la comercialización y la logística obligan asimismo a un manejo de

[5] Se considera sector informal al constituido por microempresas y trabajadores cuentapropistas de baja productividad y escaso capital, que incorpora a personas sin calificación, y atrae a artesanos y pequeños empresarios. Es muy heterogéneo, pues incluye también a trabajadores independientes calificados y microempresarios que se insertan en nichos de productos y servicios.

[6] Llamamos así al Control Estadístico de Procesos, Círculos de Control de Calidad, Control de Calidad Total, Just in Time, etc. Ver Alessandra Rachid, "Nuevos sistemas de calidad en la industria de autopartes y sus efectos sobre la calificación de la mano de obra" en María Antonia Gallart (coord.) **La Formación para el trabajo en el final de siglo: entre la reconversión productiva y la exclusión social".** Santiago-Buenos Aires. OREALC-UNESCO y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP, 1995.

saberes y competencias en espacios organizacionales antes encapsulados. Un ejemplo de esto es la consideración de las distintas unidades de producción como “clientes internos”, y también la existencia en un mismo espacio físico de una fábrica de diversas empresas interdependientes.

Este modelo aparece cada vez más como perspectiva futura y condición de viabilidad de los emprendimientos productivos de cierta dimensión, pero es aún incipiente en términos cuantitativos en la Región. Tanto las redes productivas, conjuntos de empresas en una misma línea de producción o “clusters”[7], como las innovaciones tecno-productivas de última generación y la producción integrada a través de las fronteras son realidades que aparecen a lo largo y a lo ancho de la Región. Pero también existen multiplicidad de pequeñas y micro empresas con tecnologías obsoletas que subsisten en nichos aislados, así como otras que emplean trabajadores de muy baja calificación, en los últimos eslabones de las cadenas productivas, se trate de la maquila o de servicios subsidiarios (por ejemplo limpieza) de empresas de mayor nivel tecnológico. Finalmente, el sector informal aparece como el gran empleador de la Región: sin haber perdido su característica heterogeneidad, es a la vez un “refugio” de los trabajadores de baja calificación excluidos del sector formal, y cuna de microempresas a veces con alta inversión de capital humano y posibilidades de desarrollo en nuevos nichos del mercado.

El cambio del paradigma tecno-productivo señalado más arriba es parte de una transformación mayor del mercado de trabajo, que modifica sus reglas de juego. Su rasgo más saliente es la flexibilización del empleo, sea legal a través de reciente legislación laboral que facilita la flexibilidad para el desempeño de nuevas tareas e inclusive el despido de los trabajadores, sea de hecho por el trabajo en negro o en el sector informal. La terciarización del empleo, o sea la tendencia a subcontratar las actividades que no son del núcleo clave de la producción, y por lo tanto la existencia de una variedad de unidades empleadoras en un mismo proceso productivo, contribuye también a la inestabilidad laboral. En consecuencia, una gran proporción de los nuevos trabajadores y muchos de los viejos no tienen asegurado el empleo estable. Las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito aconsejan esta flexibilidad para agilizar los mercados de trabajo; pese a la resistencia de los sindicatos, esta práctica se está extendiendo. En países tradicionalmente de empleo estable como la Argentina, un 40 por ciento del empleo urbano no tiene la cobertura legal tradicional y el alto nivel de desempleo hace difícil su disminución. Es claro que hoy en día existe una tendencia a que ningún trabajador tenga asegurado su puesto de trabajo y la cobertura social consiguiente. Esto implica para ellos, la necesidad no sólo de saber desempeñarse en un empleo determinado, sino la capacidad de buscar o gestionar un empleo en un mercado de trabajo difícil.

Para terminar este diagnóstico de los cambios en el mundo del trabajo, se puede decir que en la actualidad en América Latina existe una realidad muy heterogénea entre empresas, regiones y países, en la cual conviven, por una parte, un sector informal en el que trabajan los niveles más pobres de la población y es numéricamente muy importante; por otra parte, sectores integrados en el mercado global, de diversos estándares tecnológicos y tipos de procesos, que incluyen industrias automotrices con producción multinacional, maquilas variadas, industrias de alimentos y otras. Se registra asimismo un desarrollo de servicios modernos, no transables, pero que en algunos casos implican tecnologías de punta (telecomunicaciones). Coexiste un sector agrícola, que si bien

[7] Conglomerado de empresas en un mismo territorio.

emplea mucha menos gente que anteriormente, presenta igualmente subsectores dirigidos a la exportación con demandas de calidad que tienen también implicancias para la calificación del empleo. Es obvio que en este mundo del trabajo cambiante y heterogéneo, donde cada vez más la incertidumbre y el manejo de nuevas tecnologías se vuelve crucial, la formación de calidad y polivalente resulta imprescindible, tanto para las personas -ya que es condición necesaria aunque no suficiente para poder insertarse en trayectorias ocupacionales calificantes[8]- como para las sociedades nacionales que necesitan de una fuerza de trabajo preparada para poder competir en un mundo globalizado.

Este es el punto de partida desde el cual se puede plantear el futuro de la educación para el trabajo en la Región, teniendo en cuenta la tensión entre el objetivo social de equidad, como igualdad de oportunidades y por lo tanto de derecho a una educación que haga a todos ciudadanos y trabajadores competentes, y la competitividad, como posibilidad de que las empresas en un determinado país sean competitivas en un mercado que, guste o no, es global.

Las necesidades del presente y las tendencias del futuro

Las calificaciones y las competencias[9]

Los cambios señalados en el mercado de trabajo plantean una modificación central tanto en los aspectos relacionados con la equidad, como en aquellos referentes a la competitividad. Se trata del paso de las calificaciones a las competencias.

En el caso de las calificaciones, su nivel estaba dado por una ecuación del tiempo insumido en adquirir las habilidades y los conocimientos necesarios para una ocupación específica, por un lado, y el lugar que dicha ocupación ocupaba en el organigrama de la empresa (jefe, supervisor, operario, etc.) por el otro. A mayor jerarquía y especialización mayor calificación y, normalmente, mayor salario. Se organizaba entonces, y existía de hecho, una división de trabajo entre los trabajadores que implicaba diferente conocimiento de las máquinas, distinta capacidad de operarlas y de realizar tareas repetitivas adecuadamente. Se reservaba para algunas ocupaciones particulares, como las de mantenimiento, la exigencia de una adaptación más amplia a una variedad de circunstancias que implicaba una cierta polivalencia. Todo ello regido por una normalización de tiempo y métodos, y una separación clara entre oficina técnica y piso de fábrica. Habilidad manual, conocimiento de las máquinas, conocimiento de las reglas técnicas del manejo de materiales y procesos, ubicación del trabajador en la organización, conformaban un espacio definido que se resumía en el tiempo de formación necesario para desempeñar una determinada ocupación y en el tipo de decisiones autónomas que era menester tomar en ella. Estas dos dimensiones permitían ubicar las calificaciones en un continuo jerárquico que servía de base para salarios y negociaciones colectivas.

[8] Se considera una inserción laboral calificante cuando se trata de empleos que, por sus posibilidades de aprendizaje en el trabajo y de acumulación de experiencia, permiten desarrollar competencias laborales y facilitan la reinserción en otros puestos calificados en caso de cambio de trabajo. Los empleos ocasionales precarios y descalificados ("changas", "pololos", etc.) no entran en esta categoría.
[9] Este apartado resume contenidos de María Antonia Gallart y Claudia Jacinto, "Competencias laborales: tema clave de la articulación educación-trabajo" en María Antonia Gallart y Rodolfo Bertoncello editores. **Cuestiones actuales de la formación.** Montevideo: CINTERFOR y Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP, 1997.

El paso de la organización del trabajo fordista a la especialización flexible; la incorporación de la microelectrónica a un alto número de actividades con su exigencia de mayores niveles de abstracción y manejo de maquinarias costosas; el crecimiento de las actividades de bajo encuadre organizacional y la continuidad de la importancia del sector informal; todo ello dentro del marco del incremento de la flexibilidad laboral, fueron factores que convergieron en cuestionar esa definición tan estrecha de las calificaciones y dieron lugar a un nuevo enfoque, la lógica de las competencias, entendiendo por éstas al conjunto de saberes puestos en juego por los trabajadores para resolver situaciones concretas de trabajo. La competencia no proviene de la aprobación de un curriculum escolar formal, sino de un ejercicio de aplicación de conocimientos en circunstancias críticas. Este conocimiento necesario para la resolución de problemas no es transmisible mecánicamente; es una mezcla de conocimiento previo y de experiencia concreta que proviene fundamentalmente del trabajo en el mundo real. La definición de las competencias, y obviamente su aprendizaje, exigen entonces acuerdo y colaboración entre el mundo de la educación y el mundo del trabajo; se adquieren en trayectorias que implican una combinación de educación formal, aprendizaje en el trabajo y, eventualmente, educación no formal.

Cuando se enfocan las competencias desde el mundo del trabajo, y particularmente desde el empleo, se pueden distinguir dos niveles. a) Las competencias de empleabilidad, son aquéllas inicialmente necesarias para obtener un trabajo de calidad y para poder reciclarse siguiendo los cambios. Se resumen en habilidades básicas tales como la capacidad de expresión oral y escrita, matemática aplicada (por ejemplo capacidad de resolución de problemas), capacidad de pensar (abstraer características cruciales de los problemas, decidir sobre ellos y aprender de la experiencia). Estas competencias requieren una enseñanza sistemática y gradual. b) Se agregan a las anteriores otras relacionadas al uso de recursos (tales como trabajo, dinero, tiempo, materiales y equipos) para lograr objetivos; las competencias interpersonales (trabajo en grupo, enseñar y aprender, liderar, negociar, atender clientes, manejar la diversidad cultural); competencias de comunicación (identificar, adquirir y evaluar información, comunicarla a otros). Finalmente, se señalan competencias sistémicas (aproximarse a la realidad en su complejidad de relaciones y no como un conjunto de hechos aislados) y competencias tecnológicas (conocimiento y uso de tecnologías usuales) (SCANS, 1992).

La capacitación específica se construye sobre esta base de competencias adquiridas en la escolaridad formal y la experiencia. La formación profesional entonces debe estar focalizada en familias de ocupaciones integrando las competencias como comportamientos efectivos con las habilidades necesarias para el desempeño de las tareas ocupacionales, el uso de equipamiento y la tecnología, y el aprendizaje organizacional de las empresas y los mercados. Ese comportamiento se da en el mundo del trabajo en circunstancias específicas que suponen la aplicación de conocimientos y habilidades técnicas en situaciones concretas, en tiempo real, implicando decisiones con un cierto nivel de incertidumbre. Los eventos que se presentan en las condiciones señaladas del mundo del trabajo no tienen respuestas mecánicas y entrañan el riesgo de equivocarse; se necesita entonces capacidad de juicio y responsabilidad (Zarifian, 1999).

El énfasis en la educación general y en las competencias más amplias que permiten un buen desempeño en el mercado de trabajo y el reaprendizaje de distintas ocupaciones específicas, puede oscurecer la necesidad permanente de aprendizajes teórico-prácticos técnicos en un amplio grupo de ocupaciones calificadas. La electrónica, la electricidad, la

mecánica son sólo algunos ejemplos de saberes técnicos que deben ser aprendidos en contextos relativamente sistemáticos y que resultan necesarios en muchas ocupaciones. En otro orden: la contabilidad, el cálculo de costos, la gerencia, la comercialización, suponen conocimientos que no surgen sólo de la formación general y el aprendizaje en el trabajo. Este es el campo de la educación técnica y la formación profesional parasistemática. Más aún, si bien la habilidad de manipulación de materiales e instrumentos y la motricidad fina anteriormente fundamental para muchos oficios son hoy en día menos importantes, siguen existiendo una multiplicidad de ocupaciones que todavía las requieren. Por lo tanto, la ejercitación en taller sigue siendo en esos casos necesaria para el aprendizaje. En la medida en que todos estos saberes más específicos no constituyan una acumulación de aprendizajes descontextuados, sino que puedan actualizarse en la vida diaria y en la resolución de situaciones laborales, podremos hablar de competencias específicas para familias de ocupaciones.

De lo anterior se desprende que las competencias así definidas son amplias y flexibles, y se incorporan a través de experiencias sociales distintas, familiares, escolares y laborales. Por otro lado, las competencias no son patrimonio del puesto de trabajo sino atributos de la persona del trabajador; incorporan entonces elementos individuales y sociales en una trayectoria personal que en cada caso es única. Estas características hacen que el aprendizaje de las competencias resulte una tarea compleja en la que tienen participación protagónica muchos actores y se desarrolle en una multiplicidad de espacios: docentes, compañeros de trabajo, los propios alumnos-trabajadores, la escuela, el lugar de trabajo, las instituciones de formación.

Es muy difícil, por no decir imposible, predecir los cambios en el mercado de trabajo y en las ocupaciones en la vida laboral de los jóvenes que hoy en día transitan por la educación; ni siquiera es fácil para los adultos que tienen una perspectiva futura más corta pero que pueden encontrarse actualmente con calificaciones obsoletas. Las modificaciones continuas en la tecnología y en la organización del trabajo, y las circunstancias críticas del desarrollo del mercado laboral (Reich, 1993 ; Thurow, 1996) hacen recomendable la prudencia en la prospectiva más específica. Lo que sí se puede decir es que los jóvenes cambiarán varias veces de ocupación, y que sin estas competencias más amplias y su actualización constante en la experiencia laboral y el reaprendizaje, será muy difícil trabajar en el futuro. Por otro lado para desarrollar estas competencias es necesario como mínimo: un paso prolongado por la educación formal (nueve o diez años) o formación de adultos equivalente, y una formación sea profesional sea en el trabajo que permita adquirir las competencias más específicas (Castro, 1995). Resumiendo: una educación básica de calidad que asegure competencias de empleabilidad para todos, y una formación específica que responda a la realidad ocupacional y permita trayectorias calificantes son los objetivos centrales de la formación para el trabajo con criterios de equidad y competitividad.

Las preguntas clave son entonces: ¿Dónde y cómo se aprenden estas competencias? ¿Cuáles son los actores necesarios para la transformación educativa que permita que el mayor número de personas posible adquiera estas competencias? ¿Cómo tienen que articularse el mundo de la escuela y el mundo del trabajo para lograr los objetivos conflictivos de equidad y competitividad?

Los desafíos a la actual articulación educación y trabajo

No es éste el lugar para desarrollar más ampliamente las características actuales de los sistemas educativos de los países latinoamericanos, tema de las demás mesas; sólo se señalarán las características generales a la Región y diferenciales entre países en aquellos aspectos que hacen específicamente a la relación entre la educación y el empleo.

Los ejes de este planteo serán los criterios de equidad y competitividad. El argumento que se presentará incluirá las características de la estructura de formación actual (educativa y de capacitación) que dificultan una articulación educación-trabajo en esos términos, el rumbo que implica su modificación y los actores que pesan en ese proceso.

En términos de equidad, la existencia de grandes sectores de la población en condiciones de pobreza y en riesgo de exclusión en la Región interpela a la formación, particularmente con respecto a los jóvenes. Es necesario preguntarse si la formación está proveyendo los elementos para defenderse en un mercado de trabajo difícil, no sólo a los jóvenes en general sino, en particular, a aquéllos en situación de pobreza. Estudios recientes sobre una pluralidad de países de la Región muestran que los jóvenes pobres tienen una probabilidad mucho mayor de repetir y desertar antes de completar los años necesarios para adquirir una formación básica de calidad; esta carencia se manifiesta en su inserción laboral con niveles de desocupación que duplican los de los jóvenes no pobres. Más aún, aquéllos que trabajan, en su mayoría sólo logran inserciones precarias. La formación profesional dirigida a los sectores de pobreza alcanza a una minoría de los jóvenes en esta situación, y los programas tienen pocos contenidos de formación general (Gallart, 2000). Existen grandes disparidades intrarregionales; si bien hay una tendencia a la confluencia de los países de la Región en lograr una mayor cobertura de la educación básica, es aún significativa la diferencia, no sólo entre ellos sino al interior de cada país, en cuanto al acceso y a la calidad de los resultados.

Las carencias en la integración entre la formación recibida en la escuela y la práctica laboral, clave para la construcción de las competencias es otro de los desafíos a la equidad. A ello contribuye el aislamiento de muchas escuelas del mundo del trabajo y el énfasis en la formación propedéutica en la escuela secundaria que posterga la articulación con el trabajo hasta la finalización de la educación superior. Las pasantías y otras experiencias educativo-laborales de alternancia, las que son clave en otros contextos para esta articulación, suelen darse sólo en los niveles más altos de la pirámide educativa -la universidad y la enseñanza tecnológica-, quedando por lo tanto fuera del alcance de la mayoría de la población que deja el sistema educativo durante la educación básica o al fin de la secundaria. La transición de la educación al empleo se convierte entonces en una experiencia traumática, entre otras razones por la poca relevancia de muchos contenidos educativos para el mundo del trabajo y la dificultad de manejarse con los códigos diferentes del mundo laboral.

Las soluciones tradicionales, que consistían en la especialización temprana de los trayectos educativos en un intento unilateral de adecuarlos a ocupaciones específicas, ya no son válidas. Tampoco lo es la formación profesional estrecha en períodos cortos para ocupaciones de baja calificación cuando se ignoran las carencias en la educación de fundamento que deberían facilitar la polivalencia y el aprendizaje calificado. Por otro lado,

los intentos de “sistemas duales” a la alemana, con alternancia entre escuela y taller de empresa en niveles medios del sistema, más allá de algunas experiencias puntuales interesantes, tropiezan con el problema de la diferencia numérica entre el nutrido número de alumnos de los niveles medios del sistema educativo y las escasas plazas en organizaciones productivas que puedan acompañar estas experiencias (Bertrand, 1992, p.106). El desafío es, entonces, encontrar maneras de transmitir contenidos y habilidades relevantes para el mundo del trabajo, abriendo la escuela al mundo exterior y permitiendo a los docentes y jóvenes ejercitar y construir sus competencias en formas de alternancia que no impliquen el grado de institucionalización del sistema dual. La experiencia anglosajona de los “compact”[10], con su inserción en el nivel local y el rol clave de los municipios, puede ser una pista.

Cambiando el enfoque del tema y planteándolo desde la perspectiva de la competitividad de las empresas, conviene tener en cuenta que éstas son el locus del cambio tecnológico y el trabajo productivo; tienen por lo tanto un rol irremplazable en la formación para el trabajo. Por ende, en la Región suele darse la paradoja de que pese a la sobreoferta de trabajo y los niveles relativamente altos de desempleo, cuando se crean puestos de trabajo en momentos de expansión, faltan las personas calificadas para desempeñarlos. Un “pool” de trabajadores con una buena formación general y técnica, dispuesto a adquirir la formación más específica que sólo la empresa puede dar, es una condición necesaria, aunque no suficiente, para una mayor productividad y eventualmente una disminución del desempleo no estructural en momentos de expansión. Para ello es necesaria la colaboración entre el sector público por su rol en la enseñanza y como actor privilegiado de las políticas de empleo, y el sector privado, responsable de la producción. Las empresas difícilmente impartirán una formación técnica más general, ya que, para evitar el peligro de la rapiña por la competencia, tienden a invertir solamente en aquella formación muy específica que no es utilizable en otros contextos (Becker,1964). Es entonces importante que exista una coordinación entre: la formación más general provista por la educación pública; una formación más específica pero aplicable a diversos contextos productivos (formación profesional), promovida aunque en muchos casos no ejecutada por el Estado, definida en íntima relación con el sector productivo; y la formación específica de las empresas. Esta colaboración toma distintas formas institucionales según los países; sin embargo, son escasas y puntuales las experiencias exitosas, y se observa una superposición entre la educación formal que pretende dar formación específica, la FP cuyos usuarios son predominantemente trabajadores activos y deja poco lugar a los jóvenes que se inician o a los adultos desplazados, y las empresas que, según su tamaño y contexto, rapiñan cuando es posible, y “organizan su propia formación específica cuando tienen masa crítica y posibilidades de seleccionar trabajadores con niveles educativos relativamente altos.[11] Las pequeñas y medianas empresas, que por otro lado son las que emplean más trabajadores, pierden en esta competencia” (Labarca, 1999).

---

[10] Se trata de un movimiento que comenzó en Boston, USA en 1982 y fue transferido a Inglaterra. Es una asociación escuela-empresa de nivel local promovida por los municipios, que tiene como objetivo mejorar el aprendizaje y disminuir la deserción escolar de los adolescentes, conectando docentes y alumnos con el mundo del trabajo en diversas actividades, y eventualmente brindando trabajo en sus empresas a aquellos que hayan logrado los objetivos de competencias de empleabilidad.

[11] Un ejemplo de ello son las empresas automotrices recientemente instaladas en la Argentina que exigen estudios secundarios completos (a menudo técnicos), inglés y elementos básicos de computación para ingresar como operarios.

Los aspectos clave para tener en cuenta en el futuro

El panorama presentado muestra la necesidad de una formación continua en un contexto de cambio tecnológico con al menos dos grandes poblaciones objetivo en situación crítica como usuarias: los adolescentes y jóvenes en edad escolar, y los adultos y jóvenes que han abandonado la escuela y que requieren, sea adquirir habilidades básicas y competencias de empleabilidad, sea actualizar su capacitación específica de acuerdo con los cambios tecnológicos y de la organización del trabajo; en muchos casos presentan carencias en ambos campos.

Responder a estas poblaciones meta implica la posibilidad de recorridos que articulen las trayectorias educativas y ocupacionales de esas personas, y una oferta institucional que responda a sus necesidades concretas. La educación formal debería proveer: formación básica de calidad y relevante a aquéllos actualmente en la escuela, reduciendo la repetición y deserción hasta por lo menos el final de la adolescencia; formación técnica formal posterior especializada en grandes rubros tecnológicos para aquéllos que no sigan en la universidad, con una participación importante del sector productivo en el diseño de los contenidos y en la provisión de formas de alternancia; y mecanismos de enlace y acompañamiento a la iniciación en el mundo del trabajo. Para quienes han abandonado el sistema educativo sin llegar a adquirir competencias básicas, se requieren programas de capacitación que incluyan elementos de refuerzo de habilidades básicas o estén articulados con escuelas de adultos permitiendo la recuperación de desertores; las especialidades de esos programas deben responder a nichos reales del mercado laboral. En el caso de los programas focalizados en los trabajadores con dificultades de inserción en el mercado de trabajo -adultos desplazados por el cambio tecnológico, mujeres, etcétera- deben tener en cuenta las características específicas de cada grupo objetivo, tanto en cuanto a balance de competencias como en la modularización del tiempo y los contenidos.

Es obvio que esta respuesta implica una reestructuración de la educación actual en varios aspectos: la articulación entre educación básica general y ET y FP; entre la educación de edad escolar y la de adultos; entre el sector público y privado tanto en cuanto a los servicios educativos, como entre las instituciones educativas y las organizaciones productivas. No hay formas preestablecidas para esto, pero la situación de cada país con sus potencialidades y limitaciones contextuales, sus instituciones educativas y organizaciones productivas, y sus problemáticas políticas y presupuestarias señalan las vías posibles de superación. Por ejemplo, si se considera el caso de México, de Brasil o de Chile, se observa que la situación política, las características institucionales en lo relativo a la formación, el tipo de redes empresarias, la articulación entre el sector público y privado son claramente diferentes en cada uno de esos países, y señalan caminos distintos de superación.

Respecto del sistema educativo en general, las pautas regionales no son distintas de las que plantean tanto cuantitativa como cualitativamente la mayoría de las reformas educativas de la Región en cuanto a incremento de la calidad y de la cobertura (Gajardo, 1999; Wolff y Castro, 2000). Para los problemas de la transición al mundo del trabajo existe un muestrario de posibles soluciones para organizar al interior del sistema educativo que van desde las variantes de la escuela comprensiva americana hasta las modificaciones de las instituciones tradicionales de educación técnica. Un estudio referente al tema las resume de la siguiente manera: separar la formación para el empleo de la educación secundaria formal; trasladar la educación técnica al nivel terciario; crear

distintos senderos dentro de la educación secundaria formal; desarrollar un solo curriculum secundario con materias electivas; introducir la enseñanza académica en los contenidos vocacionales; introducir la "ofimática" en la enseñanza académica; y mantener algunas pocas escuelas técnicas de élite muy vinculadas a la industria (Castro, Carnoy y Wolff, 2000,pag.11). Todas estas soluciones tienen aspectos positivos y negativos tanto desde la equidad como desde la competitividad. Su aplicabilidad varía según la historia organizacional y el equilibrio de fuerzas político-institucionales de cada país. Los criterios a tener en cuenta para su implementación tendrían que ser: lograr el mínimo de segmentación relacionada con los orígenes socioeconómicos de los alumnos; mantener un nivel alto de calidad en la formación relativamente específica para el trabajo con el fin de no convertir la educación vocacional en una vía muerta al empleo; y adecuar las modalidades y especialidades a los nichos reales del mercado de trabajo.

Son válidas a esta altura, algunas reflexiones presentadas en un trabajo anterior, en ese caso para el campo concreto de la formación profesional[12]: "1) La articulación institucional se vincula con la historia de la formación profesional en cada nación, por lo que el trasplante es siempre difícil. La propuesta entonces es seguir y promover las inciativas exitosas que aparecen en cada país, y reforzar las instancias institucionales que puedan cubrir los déficits señalados más arriba. 2) Para responder a las demandas cambiantes de un mercado de trabajo moderno es importante evaluar las ventajas y carencias de la actual articulación entre el Estado y el sector privado, desde varios puntos de vista: a) la posibilidad de que las personas puedan estructurar carreras profesionales en una sucesión de ocupaciones calificantes (en otras palabras, la formación profesional no es la yuxtaposición de cursos sin secuencia lógica para los capacitados, sino que debe permitir itinerarios ocupacionales que respondan a las demandas cambiantes); b) el apoyo a la competivividad de las empresas en general, y del país en particular, con especial énfasis en las PYMES; y c) la focalización en los grupos de trabajadores en riesgo de exclusión, así como en las ocupaciones importantes para el desarrollo del sector productivo cuya capacitación no sea cubierta por el mercado".

Hay algunos actores clave en estas transformaciones, los que si no se suman a ellas pueden frustrarlas. Los principales son los usuarios (jóvenes y adultos), ya que existen fracasos en la formación para el trabajo que se relacionan con el reparo de los posibles candidatos frente a las perspectivas laborales de esa formación; esto es común en la enseñanza vocacional terminal la cual suele ser repudiada por muchos que sin embargo nunca terminarán la universidad, o en cursos de capacitación dirigidos a ocupaciones rechazadas por los candidatos[13]. Otro actor importante es el grupo de instructores y docentes cuya reconversión, prevista por muchas reformas, suele ser un mito. Su motivación y, en el caso de la formación para el trabajo, su experiencia laboral son claves para una buena transformación. Un último actor, pero no menos remarcable, es el sector empresario; los ejemplos más salientes de instituciones exitosas en la formación profesional, como el SENAI, debieron mucho a la voluntad explícita de cámaras empresariales para mejorar la capacitación de los trabajadores. Los sindicatos y las ONGs también tienen roles importantes y han protagonizado iniciativas relevantes en la Región. Finalmente, los distintos estamentos en que se concretan los programas de

---

[12] María Antonia Gallart. **La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina**. Santiago de Chile, Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe", 1998. Pag. 35-36.

[13] En el Proyecto Joven en la Argentina, cursos para auxiliares de geriátrico no registraron suficiente inscripción aunque tenían aseguradas las pasantías.

formación deben estar coordinados. Es común una desarticulación entre los niveles nacionales, provinciales y locales, y entre los distintos sectores de la administración pública. El nivel local, sobre todo en las pequeñas y medianas ciudades, resulta propicio para reconocer la realidad e implementar soluciones, pues la proximidad permite la búsqueda de opciones que integren a los distintos actores.

Este complejo panorama de las posibilidades y dificultades que a nivel de cada país y en la Región se presentan frente a la superación de los problemas de la formación para el trabajo desde la perspectiva de la educación permite, teniendo en cuenta los desafíos de la equidad y la competitividad, realizar planteos en dos aspectos: algunos escenarios de lo que puede ser el futuro según las opciones que se tomen, y las posibles consecuencias en cuanto a los riesgos de exclusión de sectores importantes de la población, y a pérdida de competitividad del sistema productivo.

Los futuros posibles de la formación para el trabajo y sus consecuencias

Una primera y fundamental consideración es que la educación no soluciona el problema del desempleo en una sociedad dada. La desocupación es fundamentalmente producto de la oferta y demanda de empleo, y por lo tanto tiene más que ver con la creación de nuevos puestos de trabajo, las variables demográficas y los incentivos para participar en el mercado laboral que con la educación. En el contexto de la sociedad global, una adecuada formación implica una reducción marginal del índice de desempleo, si consigue disminuir el cuello de botella entre la demanda de personal para ocupaciones calificadas y la sobreoferta de trabajadores sin calificaciones adecuadas, problema frecuente en los mercados de trabajo. Sin embargo, en términos de la probabilidad para un determinado individuo de conseguir trabajo, la educación a la que accedió es clave. De ahí la importancia del crecimiento de la economía por un lado, y de la mayor equidad tanto laboral como educativa por el otro para evitar procesos de exclusión de las mayorías. El corolario de lo anterior es que las posibilidades de la formación para mejorar la inserción laboral dependerá del grado de segmentación de cada sociedad; en los países o regiones donde las mayorías no tengan acceso a bienes y servicios básicos es poco lo que puede hacer.

El futuro posible presentado aquí parte del supuesto de una inserción no protagónica de la Región en la globalización con las posibilidades que ésta brinde. Se prevén desarrollos importantes y diferenciados entre industrias localizadas en diversos países, tales como: la automotor dirigida a los mercados globales, la maquila de menor exigencia tecnológica, la industria de exportación de alimentos. El sector de los servicios tendrá un desarrollo relativo según las posibilidades del mercado interno, pero se incrementarán las telecomunicaciones y un mercado más o menos segmentado en los servicios personales según la capacidad de consumo de la población. La educación mantendrá su actual expansión cuantitativa pero con grandes variaciones cualitativas, según las decisiones políticas y posibilidades financieras de cada país. El equilibrio de fuerzas de la política y la institucionalidad de cada nación pesará diferencialmente en la tendencia a uno u otro de los tres escenarios posibles presentados a continuación a modo de ejemplos.

a) El primer escenario incluye el incremento cuantitativo de la matrícula en la educación formal, tanto primaria como secundaria, acompañada por poca transformación real de la forma de enseñar o la organización escolar, y escaso control de calidad de los resultados. La formación profesional sigue funcionando en paralelo a la educación

formal, responde a la demanda social de aquéllos que se inscriben en sus cursos gratuitos, pero mantiene equipamientos relativamente obsoletos, instructores con antigüedad docente pero sin experiencia reciente en el mundo del trabajo, y especialidades que responden más a oficios tradicionales que a nichos del mercado de trabajo. Las empresas, que demandan poco personal calificado, seleccionan personal con niveles educativos altos y les dan sólo formación específica. Para aquellos puestos para los que escasean los candidatos calificados, se contrata personal del exterior.

Como consecuencia, la población incrementa paulatinamente el número de años de asistencia a la educación formal, pero no mejora significativamente su capital humano. Probablemente se segmente el sistema entre aquellas escuelas que preparan para la universidad y tienen alumnos de clase media y alta, y las que aseguran el título pero no las competencias. La formación profesional, costeada por el Estado, no será muy relevante para la productividad, pero permitirá que grupos importantes de la población conserven esperanzas de mejorar en su inserción ocupacional. En conjunto tendremos una situación de neopopulismo educativo, que puede sostenerse mientras los presupuestos estatales cubran el gasto. En este modelo los mayores ganadores serán aquellos que alcancen los niveles más altos del sistema educativo y se ubiquen en los puestos mejor remunerados pero no muy exigentes en términos de especificidad. Cuando existan empresas de gran tamaño asentadas en el país, crearán sus propias organizaciones internas de capacitación, pero serán muy específicas y con poco efecto de irradiación a PYMES y otras empresas. En algunos casos de redes productivas verticales brindarán también capacitación a proveedores, pero los efectos en el total de la fuerza de trabajo serán mínimos. En este modelo, el desarrollo de las competencias del total de la población y el incremento de la productividad de la generalidad de las empresas tienen poco espacio, pero la exclusión se disimula bajo la extensión de las oportunidades educativas.

b) En el segundo caso, se intenta una educación básica para toda la población con distintos niveles de rendimiento y resultados, según sea rural o urbana, o localizada en comunidades con distinto acceso a bienes y servicios. Sin embargo en los últimos años de la educación secundaria se hace una fuerte selección; un pequeño sector de la población va a escuelas de calidad, propedéuticas o tecnológicas, con articulación con las grandes empresas y posibilidades de continuar una formación tecnológica terciaria corta o universitaria. La formación profesional es comandada por las empresas de los sectores más desarrollados y especializada por ramas económicas y o procesos; sus usuarios provienen de clase media baja y de los niveles obreros y, si perseveran, tienen buenas probabilidades de insertarse en industrias pujantes con ingresos relativamente buenos. Fuera de este grupo minoritario que obtiene una formación de calidad, relevante y altamente estratificada pero articulada con el sector moderno de industria y servicios, queda una población mayoritaria con condiciones de empleabilidad insuficientes tanto en habilidades básicas, como en competencias sociales y específicas. Tiende a una “sociedad country”, con gran segmentación y grupos poblacionales en grave riesgo de exclusión prolongada. La productividad puede ser aceptable, pero dicho riesgo atenta no sólo contra la equidad, sino también contra la participación ciudadana, y promueve la creación de guettos de riqueza y exclusión (Byrne, 1999).

c) El tercer caso parte de un proceso de descentralización y modernización de la educación acompañado por la privatización de la educación técnica de calidad y la FP en estrecho contacto con las empresas. En este modelo existe preocupación por la equidad en el acceso y resultados de la educación, pero la segmentación social pone límites a la igualdad de oportunidades. Sin embargo, se obtienen niveles altos de cobertura y aceptables de calidad. El problema surge en la capacitación y en la articulación entre educación y trabajo para la mayoría de la población joven que no accede a la posibilidad de obtener títulos terciarios. En este contexto y con el grado de desarrollo de las fuerzas productivas que permiten los supuestos anteriores, la ET y la FP sólo regulada por el Estado, privatizada en sus ejecutores y articulada directamente con las empresas, tiende a ser dominada por las grandes industrias y capacita sólo a una minoría de la población. Inclusive, en muchos casos, sus usuarios son sectores medios ya insertos ocupacionalmente, y quedan afuera los más necesitados, incluidos en los grupos objetivo presentados al comienzo de este apartado. Se da entonces una contradicción entre el intento de formar a la mayoría para la ciudadanía y la incapacidad de insertarlos como trabajadores en trayectorias calificantes. Las PYMES, el sector informal, y la mayoría del empleo no situado en los sectores económicos de punta no están suficientemente atendidos en este caso. Es un escenario menos excluyente que el anterior, pero sufre la equidad y el acceso de nuevas empresas a la competitividad.

Es conveniente a esta altura preguntarse si es posible un modelo superador y el grado de apoyo que recibiría de los actores clave presentados anteriormente. La propuesta de las características y condiciones de ese modelo se puede plantear como hipótesis de trabajo.

Sus características son:

- Educación básica de calidad no sólo en la adquisición de habilidades básicas de expresión oral y escrita y matemática aplicada, sino de capacidad de resolver problemas y manejar tecnologías usuales (por ejemplo, computación). Para ello se pondrá especial énfasis en apoyar la enseñanza básica en las zonas desfavorecidas con el objetivo de aumentar la retención y la relevancia de los conocimientos. El modelo presentado anteriormente de los “Compact” anglosajones podría ser un medio.

- Atender las poblaciones de jóvenes y adultos actualmente en riesgo mediante programas focalizados, evitando la superposición, y fomentando la coordinación de esfuerzos a nivel local, provincial y nacional. Las iniciativas existentes en algunos países que contemplan alianzas del Estado Nacional con gobiernos locales e instituciones de la sociedad civil pueden ser un antecedente en esta dirección. Estos programas deben incluir mecanismos de evaluación externa permanente.

- Mantener una cantidad limitada de escuelas técnicas de calidad, posteriores a la enseñanza básica de nueve o diez años, cuyo número se adapte a las características de cada país, articuladas con las empresas, sea por sectores o por localidad, con su curriculum centralizado en procesos y no en ocupaciones, más tecnológicas que vocacionales. Convendría que estuvieran coordinadas con la educación tecnológica terciaria, compartiendo talleres y laboratorios, para evitar de esta manera una

enseñanza de baja calidad[14]. Deberían ser monitoreadas mediante mecanismos de seguimiento de egresados.

- Formación profesional flexible, adaptada a diferentes usuarios y no sólo a los trabajadores en actividad. Su forma organizacional dependerá de cada país y de su pasado institucional; lo importante es que esté articulada con la educación formal, brindando oportunidades de formación más específica a los jóvenes que salen de la educación general. Es indispensable que esté basada en competencias y vinculada con las cámaras empresarias y los sindicatos para adecuarse a los nichos ocupacionales reales, y que ofrezca posibilidades de desarrollar trayectos de capacitación a sus usuarios. Estaría descentralizada, pero en este caso también se buscarían alianzas estratégicas a nivel local. El Estado tendría que proveer los servicios de apoyo de mediano y largo plazo tales como el desarrollo curricular, formación de formadores, desarrollo de material didáctico, etcétera. En este ítem, como en los anteriores, la evaluación externa y la actualización permanente de la oferta de cursos son cruciales.

- Desde el punto de vista cuantitativo, tender a que el conjunto de la población adquiera competencias de ciudadanía y empleabilidad, y a que exista un pool suficiente de personas que tengan educación técnica de fundamento, lo suficientemente general para poderse adaptar a los cambios tecnológicos. La formación profesional tendría que ser de corta y mediana duración para poder adaptarse a los cambios ocupacionales, cubriría una parte relevante de la fuerza de trabajo, permitiendo la formación permanente a lo largo de la vida.

- Los costos de esta formación tendrían que ser asumidos principalmente por el Estado tal como sucedió en casi todos los países que se han desarrollado en las últimas décadas (Castro, 1995). Sin embargo es clave que se asocien a ese esfuerzo las empresas y los usuarios que tienen la posibilidad de pagar los cursos. El Estado puede usar los instrumentos de regulación e incentivos que tiene a su disposición para conseguir ese apoyo; resulta importante en este sentido que el Estado sustente los componentes de la formación menos específicos -los adaptables a diversas empresas y ocupaciones- y deje a las empresas la gestión de aquéllos más particularizados.

Los instrumentos con que cuenta el Estado para implementar estas políticas y activar su relación con el sector privado son los siguientes: a) los incentivos, en particular franquicias tributarias y el acceso a la financiación; b) la regulación de las actividades de formación y de la colaboración entre las empresas y las entidades de formación, fijando las reglas de juego que aseguren el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior; c) el fortalecimiento institucional de las organizaciones existentes, promoviendo el cumplimiento de las funciones aún no cubiertas y manteniendo el apoyo a las que se desempeñan adecuadamente; y d) en aquellos casos en que se concluya que la situación actual es negativa se puede plantear el cambio del sistema de capacitación. Sin embargo, se deben evaluar cuidadosamente los posibles efectos negativos de dicho cambio, tanto en cuanto a pérdida de la memoria institucional, como con respecto al costo de la instalación de nuevas instituciones de capacitación. Es recomendable, además, asegurarse de que esa transformación sea coherente con la evolución de la relación

[14]El modelo sería el de la educación secundaria tecnológica, implementado en Estados Unidos ("tech prep") o en Francia ("enseignement technologique"), adaptado a las realidades institucionales de América Latina.

Estado-sector privado en un contexto más amplio, y de que el peso político de los reformadores pueda contrarrestar las fuerzas de resistencia al cambio.

Las condiciones mínimas para lograr lo anterior en la educación son: incrementar la retención y calidad del sistema educativo; replantear la capacitación docente tomando en cuenta la relevancia de los conocimientos a impartir y la aptitud para formar en las competencias de la vida laboral; activar a nivel local el contacto con empresas y organizaciones de la comunidad (incluyendo municipalidades); articular mejor la educación general con la técnica, la formación profesional y los programas de capacitación focalizados en poblaciones en riesgo. Es importante para ello conceder un rol central a los sectores productivos, a los gobiernos locales y a los protagonistas de la educación: directivos, docentes y padres.

En cuanto al sector empleador y a las políticas de empleo, se recomienda: aprovechar la experiencia en capacitación de las empresas de punta y sus cámaras empresariales, incentivándolas a incluir formación menos específica y a abrir sus sistemas de entrenamiento a públicos mayores, mediante los instrumentos señalados más arriba; apoyar y asesorar a las PYMES en la gestión de recursos humanos y en particular en la gestión de las competencias (Zarifian, 1999); crear cuando no existan, y activar cuando existan, mecanismos locales y sectoriales de articulaciones entre organizaciones empresarias y escolares en la educación técnica secundaria y superior y en los cursos de formación profesional, mediante mecanismos de alternancia para docentes y alumnos, y la discusión y elaboración común de los contenidos curriculares.

Los actores clave en esta transformación son las autoridades políticas y educativas en los distintos niveles locales, provinciales y nacionales, los empresarios y en particular los responsables de recursos humanos y capacitación, y los propios usuarios adolescentes, jóvenes y adultos. Para movilizarlos es importante que el proyecto de reforma de la formación educativa y profesional y los objetivos de mejorar la equidad y la competitividad del país sean realmente objetivos nacionales. Sólo así se podrán superar las tensiones entre ellos, en particular las dificultades para adecuar las respuestas a las necesidades de las poblaciones en riesgo de exclusión y las demandas de los sectores productivos integrados en la globalización[15]. También deben ser superados los intereses creados sectoriales e institucionales que buscan mantener el statu quo de la formación, frustrando la necesidad de mejorar su relevancia y eficiencia. Las maneras de conseguir esta movilización son atributos de cada país, así como las nuevas formas institucionales en que se estructuren estos cambios. Pero dos condiciones tienen que estar presentes para que estas iniciativas no sean un nuevo intento fracasado de modificar una práctica social costosa y en peligro de obsolescencia: la evaluación permanente de las acciones de formación y los mecanismos creativos de alternancia entre la enseñanza escolar y el aprendizaje en el trabajo. Sólo así, la renovación de la formación tendrá sentido para cumplir sus objetivos de equidad y competitividad.

[15] A menudo, esas empresas no están dispuestas a participar en el tiempo y esfuerzo que lleva incluir en el trabajo productivo a dicha población en riesgo. Por otro lado, pueden proveerse de personal calificado "descremando", dentro de la fuerza de trabajo, a las personas con mayores niveles educativos y de capacitación.

BIBLIOGRAFIA

Becker, Gary. **Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education.** Princeton: 1964.

Bertrand, Olivier. **Planning Human Resources: Methods, Experiences and Practices.** Paris: UNESCO-IIEP, 1992.

Byrne, David. **Social Exclusion**. Buckingham: Open University Press, 1999.

Castro, Claudio de Moura. **Training Policies for the End of the Century.** Paris: Unesco-IIEP, 1995.

Castro, Claudio de Moura, Carnoy, Martin y Wolff, Laurence. **Secondary Schools and the Transition to Work in Latin America and the Caribbean.** Washington: IDB, 2000.

Crouch, Colin, Finegold, David y Sako, Mari. **Are Skills the Answer?** Oxford University Press, 1999.

Gajardo, Marcela. **Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década.** Santiago: PREALC, 1999.

Gallart, María Antonia. **La Formación para el Trabajo en el Final de Siglo.** Buenos Aires-Santiago-México: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO, 1995.

Gallart, María Antonia. "Tendencias y Desafíos de la Formación Profesional y el Empleo en América Latina" en **La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo.** Washington: OEA, XLII-I-III, 1998.

Gallart, María Antonia. **La Articulación entre el Sector Público y la Empresa Privada en la Formación Profesional de América Latina.** Santiago: CEPAL, 1998.

Gallart, María Antonia "Reestructuración Productiva, Educación y Formación Profesional en Tokman", Victor E. y O'Donnell, Guillermo (comp.). **Pobreza y Desigualdad en América Latina.** Buenos Aires: Paidós, 1999.

Gallart, María Antonia y Jacinto, Claudia. "Competencias laborales: tema clave en la articulación educación-trabajo" en Gallart, María Antonia y Bertoncello, Rodolfo (ed.). **Cuestiones Actuales de la Formación.** Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y CINTERFOR-OIT, 1997.

Gallart, María Antonia (Coord.). **Formación, pobreza y exclusión.** Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo y CINTERFOR-OIT, 2000.

Gitahy, Leda (ed). **Reestructuración Productiva, Trabajo y Educación en América Latina.** Campinas-Buenos Aires, Santiago: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP, CINTERFOR-OIT y UNESCO-OREALC, 1994.

Grubb, W. Norton. **Learning to Work: the Case for Reintegrating Job Training and Education.** New York: Russell Sage Foundation, 1996.

Ibarrola, María y Gallart, María Antonia (Coord.). **Democracia y Productividad. Desafíos de una Nueva Educación Media para América Latina.** Santiago-Buenos Aires- México: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO, 1994.

Jacinto, Claudia y Gallart, María Antonia (Coord). **Por una Segunda Oportunidad. La Formación para el Trabajo de Jóvenes Vulnerables.** Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR-OIT, 1998.

Labarca, Guillermo (Coord.). **Formación y Empresa.** Montevideo: CINTERFOR-OIT, GTZ, CEPAL, 1999.

Mc.Donnell, Lorraine y Grubb, W. Norton. **Education and Training for Work: the Policy Instruments and the Institutions.** Berkeley: National Center for Research in Vocational Education (NCRVE), 1991.

Middleton, John; Ziderman, Adrian y Van Adams, Arvil. **Skills for Productivity.** Washington: The World Bank, 1993.

Novick, Marta y Gallart, María Antonia (Coord). **Competitividad, Redes Productivas y Competencias Laborales**. Montevideo: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y CINTERFOR-OIT, 1997.

Rachid, Alessandra. "Nuevos Sistemas de Calidad en la Industria de Autopartes y sus Efectos sobre la Calificación de la Mano de Obra" en Gallart, María Antonia (Coord). **La Formación para el Trabajo en el Final de Siglo.** Buenos Aires-Santiago-México: Red Latinoamericana de Educación y Trabajo CIID-CENEP y OREALC-UNESCO, 1995.

Raczynski, Dagmar. "La Crisis de los Viejos Modelos de Protección Social en América Latina. Nuevas Alternativas para Enfrentar la Pobreza" en Tokman, Victor E. y O'Donnell, Guillermo. **Pobreza y Desigualdad en América Latina.** Buenos Aires: Paidós, 1999.

Reich, Robert B. **El Trabajo de las Naciones.** Buenos Aires: Javier Vergara editor, 1993.

SCANS. **Lo que el Trabajo requiere de las Escuelas. Informe de la Comisión SCANS para América 2000.** Washington: Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, 1992.

Thurow, Lester C. **The Future of Capitalism.** New York: Penguin Books, 1996.

Wolff, Laurence y Castro, Claudio de Moura. **Secondary Education in Latin America and the Caribbean: The Challenge of Growth and Reform.** Washington: IDB, 2000.

Zarifian, Philippe. **Objectif Compétence.** Paris: Editions Liaisions, 1999.